

Vergaderjaar 1997–1998

25 615

Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998

Nr. 18

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 14 april 1998

Tijdens het Algemeen Overleg over het HOOP 98 heb ik toegezegd een geannoteerde agenda op te stellen voor een gesprek met de vaste kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **de situatie van het Nederlandse hoger onderwijs in internationaal perspectief**. Daarbij zou met name worden ingegaan op de beleidsontwikkelingen in Duitsland en Noordrijn-Westfalen, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. In deze landen zijn recent rapporten uitgebracht die een belangrijke rol spelen in de discussies over de ontwikkeling van het hoger onderwijs, namelijk het rapport «Higher education in the learning society» van de Dearing Committee in het Verenigd Koninkrijk, het Denkschrift «Schule der Bildung, Schule der Zukunft» in Noordrijn-Westfalen, het ontwerp Hochschulrahmengesetz in Duitsland en de rapporten «Pour l'école» van de commissie Fauroux en «Reforme de l'université» van het ministerie van onderwijs in Frankrijk. Samenvattingen van deze rapporten zijn bijgevoegd.<sup>1</sup>

Uit de rapporten blijkt dat in deze landen een aantal gemeenschappelijke thema's speelt, maar dat er bij de uitwerking verschillende accenten worden aangebracht. Belangrijke thema's zijn de deelname-ontwikkeling en financiering van het onderwijs, een leven lang leren, differentiatie, verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, de bekostiging, bestuurlijke verhoudingen en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

### 1. Deelname, financiering en toegankelijkheid

In alle betrokken landen vindt een discussie plaats over de mogelijkheid om hoger onderwijs voor velen te realiseren, met behoud van adequate financiering en versterking van de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij worden verschillende keuzes gemaakt. In Duitsland wordt de studieduur teruggebracht, in combinatie met het creëren van mogelijkheden voor een opbouw van opleidingen naar Angelsaksisch model. In Engeland wordt gestreefd naar verhoging van het percentage hoger opgeleiden tot 40%

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van de beroepsbevolking, onder meer door uitbreiding van deelname uit specifieke doelgroepen. Daarnaast vindt in Duitsland en Engeland discussie plaats over invoering dan wel verhoging van het collegegeld, om groei van het aantal studenten op te kunnen vangen zonder evenredige toename van de overheidsbijdrage. In Duitsland speelt deze discussie nog in het kader van de behandeling van de nieuwe Hochschulrahmengesetz in de Bondsraad. In Engeland heeft de regering onlangs aangekondigd 1000 Pond collegegeld te gaan heffen. Daarbij worden studenten uit lagere inkomensgroepen ontzien.

In Nederland zijn op beide terreinen al eerder stappen gezet. Met de invoering van de twee-fasenstructuur is de cursusduur in het Nederlandse wo verkort. Invoering van de prestatiebeurs en het programma Kwaliteit en studeerbaarheid beogen onder meer in het wo en het hbo de feitelijke studieduur meer in overeenstemming te brengen met de reguliere cursusduur. Collegegelden zijn in Nederland reeds in de jaren '70 ingevoerd. Sindsdien zijn de collegegelden geleidelijk aan steeds verhoogd. Momenteel behoren de collegegelden in Nederland tot de hoogste in Europa.

Een uitdaging voor het Nederlandse hoger onderwijs in de toekomst is het anticiperen op de toenemende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt. Uit recent onderzoek van het Researchcentrum Onderwijs Arbeidsmarkt (ROA) blijkt dat in de periode tot 2002 de behoefte op de arbeidsmarkt (het aantal «baanopeningen») de instroom in het wo met jaarlijks bijna 10 000 overtreft. In totaal wordt in de periode 1997–2002 een tekort van 53 400 personen op wo-niveau verwacht. Voor het hbo is het verwachte tekort in deze periode 251 800. In deze periode zullen zich m.n. knelpunten voordoen op het gebied van bouwkunde, civiele techniek, informatica, accountancy, belastingen en bedrijfskunde. In deze behoefte kan niet worden voorzien door uitbreiding van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Vrouwen met een universitaire of hbo-opleiding kennen namelijk reeds een hoge arbeidsparticipatie. De invoering van profielen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs zal leiden tot een betere aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs. Dat neemt niet weg dat verhoging van de instroom vanuit havo en vwo naar hbo en wo maar in beperkte mate mogelijk is, omdat de doorstroomcijfers nu al relatief hoog zijn. De doorstroom van mbo naar hbo kan nog wel verhoogd worden, zij het dat het dubbelkwalificerende karakter van het mbo niet in het gedrang mag komen. Daarnaast zal echter een forse verbetering van het huidige rendement (het aantal studenten dat binnen 8 jaar hun opleiding met een diploma afrondt) van 62% in het wo en 71% in het hbo nodig zijn om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar hoger opgeleiden.

## **2. Leven lang leren**

De consequenties van een leven lang leren voor het hoger onderwijs staan overal ter discussie. In het rapport van de Dearing-Committee is de lerende samenleving zelfs het centrale uitgangspunt. In Nederland heeft de discussie die over dit onderwerp in het kader van het kennisdebat is gevoerd geresulteerd in het Nationaal actieprogramma «Een leven lang leren». Voor het hoger onderwijs zijn daarbij vooral twee zaken van belang. In de eerste plaats zal men steeds meer ook na de initiële fase moeten blijven leren. Hoger onderwijs-instellingen kunnen daar op inspelen door afgestudeerden een onderhoudscontract aan te bieden, waarin zij een aanbod doen voor periodieke update van kwalificaties of bijscholing naar een ander beroep.

Daarnaast zal in het initiële onderwijs een basis moeten worden gelegd voor een leven lang leren. Dat vraagt om brede kennis, aandacht voor vaardigheden – zoals leervermogen, sociale en communicatieve vaardigheden en omgaan met ICT – en leermotivatie. Hoger onderwijs behoort van oudsher afgestudeerden voort te brengen die beschikken over de brede kennis, de (leer)vaardigheden en de attitude die nodig zijn ter voorbereiding op een leven lang leren. Dat neemt niet weg dat op dit gebied verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij kan gedacht worden aan verbreding van opleidingen, m.n. in de bèta- en technische richtingen, en aan meer aandacht voor vaardigheden. Combinaties van leren en werken, b.v. in de vorm van duale opleidingen, kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

De ontwikkeling naar een leven lang leren zal de vraag naar flexibele leerwegen doen toenemen. Hierop kan worden ingespeeld door differentiatie in opleidingstrajecten. In het Verenigd Koninkrijk is ervaring opgedaan met erkenning van buiten het onderwijs verworven competenties (EVK). Dit instrument kan ook in het Nederlandse hoger onderwijs worden toegepast, zodat opleidingen beter aansluiten bij het kennis- en ervaringsniveau dat studenten in de praktijk hebben opgedaan.

### **3. Differentiatie**

Om tegemoet te komen aan verschillen in wensen en capaciteiten van studenten en de behoeften op de arbeidsmarkt wordt in de verschillende landen gekozen voor een meer gedifferentieerd stelsel van hoger onderwijs.

Een eerste-orde differentiatie is die tussen hbo en wo. In Duitsland wordt er voor gekozen het verschil tussen de universiteit en de «Fachhochschule» sterker te benadrukken. Naar aanleiding van samenwerking tussen de UvA en de HvA heb ik in antwoord op kamervragen het belang van samenwerking bij gebruik van voorzieningen en onderlinge verwijzing benadrukt. Daarbij heb ik aangegeven dat de toenemende behoefte aan differentiatie zich niet verdraagt met het loslaten van het binaire stelsel.

Een tweede-orde benadering is differentiatie in cursusduur. Frankrijk kent op dit punt een zeer gedifferentieerd hoger onderwijsstelsel. De Dearing-Committee stelt voor de in het Verenigd Koninkrijk reeds bestaande differentiatie tussen opleidingen op bachelor- en master-niveau te vergroten door het aantal uitstap-momenten uit te breiden. Met de invoering van de wetgeving in verband met in het HOOP 1996 aangekondigde maatregelen wordt een stap gezet voor meer differentiatie in het wo in Nederland, door de facultatieve mogelijkheid van een kandidaatsmoment en langere opleidingen dan 4 jaar. De Tweede Kamer heeft in de motie Jorritsma c.s. gevraagd om in de toekomst verdere differentiatie mogelijk te maken, waarbij ook doorstroming van hbo naar wo aan de orde kan zijn. Voor de toekomst zou in dit verband kunnen worden overwogen verdergaande differentiatie te bevorderen uitgaande van het kandidaatsexamen, dat:

- ruimte creëert voor een andere opbouw van programma's (major-minor-constructies)
- de doorstroom gemakkelijker maakt naar verschillende afstudeerrichtingen zoals onderzoekersopleidingen, beroepsgerichte trajecten, duale trajecten, lerarenopleidingen of naar andere universiteiten en opleidingen;
- tussentijdse in- en uitstroom faciliteert, waaronder mobiliteit vanuit en naar het buitenland.

In het hbo is er op dit moment ruimte om binnen de bestaande opleidingen te differentiëren. In het hbo komt differentiatie onder meer tot uitdrukking in de inrichting van opleidingen voor studenten met een verschillende vooropleiding. Mbo studenten die verwant doorstromen naar een hbo opleiding kunnen deze opleiding – op basis van vrijstellingen – in drie jaar afronden. Ook aan vwo'ers kunnen hbo opleidingen een programma van minder dan vier jaar aanbieden op basis van vrijstellingen. Tot slot wordt opgemerkt dat differentiatie niet alleen betrekking heeft op de duur, maar ook op de onderwijskundige inrichting, de aard en inhoud van opleidingen en op de combinaties van leren en werken.

#### **4. Kwaliteit**

Het streven naar kwaliteit(sverbetering) staat centraal in het onderwijsbeleid in de West-Europese landen. Daarbij staan 3 thema's centraal: kwaliteitszorg, informatie- en communicatietechnologie en de kwaliteit van docenten in het ho.

Elementen van het Nederlandse stelsel van kwaliteitszorg vinden navolging in Duitsland. In het Verenigd Koninkrijk wordt veel nadruk gelegd op openbaarheid van gegevens over de kwaliteit van het onderwijs. De voornemens uit het HOOP 1998 om te komen tot meervoudige ranking, onder meer voor informatievoorziening naar studenten, sluiten daar bij aan.

In Frankrijk, Engeland en Duitsland worden voorstellen ontwikkeld voor forse investeringen in ICT in het universitair onderwijs. In Nederland is vanaf midden jaren '80 geïnvesteerd in ICT in het hoger onderwijs. Daarbij lag het accent op investeringen in onderzoek en infrastructuur (bv SURF). In het kader van Kwaliteit en Studeerbaarheid zijn veel projecten gehonoreerd die betrekking hebben op ICT. Uit recent onderzoek m.b.t. ICT in het WO blijkt dat de resultaten van ICT-projecten nog maar in geringe mate doorwerken in het reguliere onderwijs. Toepassing van ICT in het onderwijs is veelal afhankelijk van de inzet van individuele docenten. Er vindt nog onvoldoende samenwerking plaats bij de ontwikkeling van educatieve programmatuur en de (onderwijskundige) deskundigheid van veel docenten schiet tekort. Daarmee blijven de mogelijkheden van ICT om krachtiger en aantrekkelijker leeromgevingen voor studenten te maken nog relatief onbenut. Integratie van ICT in het onderwijs is bovendien geboden omdat in de beroepsuitoefening van hoger opgeleiden onder invloed van ICT belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden waarop zij op zijn minst moeten kunnen inspelen. Ook de uitkomsten van het recent afgesloten Kennisdebat en het recente advies van de AWT wijzen op de noodzaak om ICT versneld in het onderwijs te integreren. In het kader van de huidige investeringen in ICT in het onderwijs – «Investeren in voorsprong» – participeert van het hoger onderwijs alleen de lerarenopleidingen in het HBO. Investeringen in ICT in het hoger onderwijs lijken nodig om te voorkomen dat de relatieve voorsprong, die deze sector had, omslaat in achterstand.

Internationaal is er veel aandacht voor een beroepskwalificatie om te doceren in het ho. In Duitsland en Engeland is men bezig met het opzetten van een systeem van basiskwalificaties. Met het door de Dearing-Committee voorgestelde Institute for Learning and Teaching in Higher Education in Engeland zou een begin gemaakt kunnen worden met het opzetten van een nationaal systeem van kwalificaties voor toelating tot een docentfunctie en het verzorgen van permanente nascholing. In Duitsland wordt voorgesteld een pedagogische aantekening als aanstellingsvoorwaarde te hanteren voor hoogleraren. In Frankrijk zijn er

plannen om universitair medewerkers niet alleen op hun onderzoekstaken, maar ook op hun onderwijskwaliteiten te gaan beoordelen, onder meer tegen de achtergrond van toename van de onderwijstaak, nieuwe ontwikkelingen, zoals introductie van ICT en meer studentgericht onderwijs, en een leven lang leren. In Nederland wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de kwaliteit van docenten. In het hbo is sinds 1990 een didactische cursus voor docenten verplicht gesteld. Docenten met een vaste aanstelling moeten binnen twee jaar de cursus met succes hebben afgerond. Ook in het wo wordt in toenemende mate belang gehecht aan de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de inspectie vormt de kwaliteit van de universitaire docenten een probleem. In het nationaal actieprogramma Een Leven Lang Leren wordt voor het hele onderwijs gepleit voor het vastleggen van prestaties en professionaliteit in een docentenregister. Op dit punt kan Nederlandse wo leren van de omliggende landen.

## **5. Bestuurlijke verhoudingen**

In Duitsland is het beleid gericht op toename van de autonomie van de instellingen en versterking van de output-oriëntatie in de bekostiging. In Frankrijk en Engeland wordt ingezet op modernisering van het universitaire bestuur. De Dearing-Committee stelt voor de positie van het bestuur van de instellingen te versterken. Daarnaast benadrukt de Dearing-Committee het belang van verantwoording over inzet van middelen en prestaties.

Nederland heeft op dit punt een voorsprong. De besturingsfilosofie voor het Nederlandse hoger onderwijs gaat uit van een evenwicht tussen autonomie voor de instellingen en het afleggen van verantwoording over de gerealiseerde kwaliteit. De overheid is daarbij verantwoordelijk voor de zorg voor het bestel en toezicht op de kwaliteitszorg. Een belangrijke invalshoek daarbij is dat de overheid optreedt om het belang van de studenten goed te positioneren, en instellingen aanspreekt op hun functioneren en de prestaties die zij daarbij realiseren. In de voorstellen van de Dearing-Committee wordt hierbij veel nadruk gelegd op verantwoording en openbaarheid. In Nederland moet het element verantwoording meer aandacht krijgen. Autonomie is namelijk onlosmakelijk verbonden met accountability. Binnen een lump sum-stelsel moet de geldgever een goed beeld hebben van de effecten die met de beschikbaar gestelde middelen zijn bereikt. Over deze effecten, en de verhouding tussen kosten en baten, moet periodiek gerapporteerd. Er is immers sprake van de inzet van collectieve middelen. Bezien zal moeten worden welke verbeteringen in de (financiële) verslaglegging en monitoring nodig zijn om accountability vorm te geven.

## **6. Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt**

Een actueel beleidsthema in de ons omringende landen is verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, door verplichte stages (Frankrijk) of duale opleidingen (Engeland en Duitsland). De ontwikkeling van duale opleidingen in hbo en wo sluit aan bij deze internationale trend. Bij de uitwerking wordt gekozen voor verschillende benaderingen. In het rapport van de Dearing-Committee wordt een top-down-model voorgesteld waarbij de overheid een nationaal contract met werkgevers sluit om studenten in de gelegenheid te stellen werkervaring op te doen. In Nederland wordt bij duale opleidingen een bottom up-benadering gekozen, waarbij eerst via experimentele weg wordt nagegaan onder welke voorwaarden duale opleidingen succesvol zijn, voordat besloten wordt tot algemene invoering. Inmiddels heeft de overheid in randvoorwaardelijke zin condities gecreëerd om duale leerwegen in het

hoger onderwijs te bevorderen. Belemmeringen in de wet- en regelgeving voor instellingen om duale opleidingsvarianten aan te bieden zijn weggenomen. Daarnaast wordt aan werkgevers, die duale studenten in dienst nemen een fiscale faciliteit beschikbaar gesteld. Belangrijk aandachtspunt zal daarbij voor het w.o. behoud van het academisch karakter van de opleiding zijn. Overigens biedt een combinatie van leren en werken juist mogelijkheden om op een eigentijdse wijze vorm te geven aan academische vorming door kennis toe te passen, in een praktische context te plaatsen en te reflecteren op de praktijk. Ook bieden duale opleidingen de mogelijkheid tot het eigen maken van vaardigheden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen